FRC 2.9858 9858

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Case FRC 11368

OPINION

DE

DELAUNAY (d'Angers)

Sur l'organisation des Postes et Messageries.

Séance du 3 Ventôse, an V.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

« On classe les postes et messageries dans la liste des » produits, et on les présente comme formant un re- » venu de douze millions. On se trompe ; les lois » existantes n'assurent pas un million au-dessus de la » dépense. » Tel est le langage que vous tient le

Directoire exécutif dans son message du 29 fructidor, an 4; tel est celui qu'il a constamment tenu depuis quatorze mois dans ses messages des 28 germinal et 16 frimaire même année.

Par quelle fatalité le Corps législatif met-il plus de temps à détruire trois administrations vicieuses, que la brave armée d'Italie n'en a employé pour anéantir cinq armées nombreuses qui se flattoient, mais en vain, d'arrêter la rapidité de ses conquêtes? Aujourd'hui que le Conseil a repris la discussion sur l'organisation des postes et messageries, ne tergiversons plus comme on l'a fait jusqu'à présent sur la question; abordons-la franchement; dégageons-la de tous ses accessoires, et éclairons-nous mutuellement.

Au mois de fructidor dernier, j'appelai votre attention sur les divers messages du Directoire exécutif. Je vous développai mes idées sur le mode d'organiser utilement les postes et messageries : je vous proposai de substituer la ferme au système désastreux de la régie. Telle est encore aujourd'hui mon opinion. Dégagé de tout intérêt personnel, je laisse aux pamphlétaires à distiller le poison de la calomnie contre ceux qui adoptent le système de la ferme plutôt que la régie. Je crois, et je le soutiens avec confiance, que sous un gouvernement républicain, et dans la thèse générale, les revenus et les produits de l'Etat s'améliorent avec le système de la ferme, et que la régie est la seule qui dans une monarchie puisse convenir aux despotes.

En effet, les meilleurs systèmes en économie financière sont ceux qui assurent au gouvernement des produits certains, sans le charger des soins et des hasards; ceux où les abus sont écartés, et où l'arbitraire ne se rencontre jamais dans les dépenses; ceux où les rouages qui font mouvoir la machine sont les plus simplifiés; ceux enfin où les agens offrent une responsabilité rassurante et une garantie qui ne soit pas illusoire.

Par une conséquence bien naturelle, les systêmes financiers les plus désastreux sont ceux où les risques tombent à la charge seule du gouvernement ; ceux où l'intérêt particulier ne commande pas l'économie et les améliorations ; ceux où les dépenses peuvent se multiplier sans examen et sans mesure, et par là même absorber les produits ; ceux où l'observation matérielle des formes peut souvent couvrir la responsabilité des agens, et mettre à l'abri leur ineptie ou leur insouciance.

En faisant l'application de ces principes à l'organisation des postes et messageries, on trouve dans les *régies simples* ou *intéressées* tous les germes corrosifs d'une administration, lorsqu'au contraire tous les moyens d'amélioration se réunissent dans le mode de la *ferme*.

Dans la *ferme*, l'intérêt particulier fait tenter des efforts pour simplifier les ressorts de la machine, et ces efforts ne sont jamais infructueux. Dans la *régie*, l'intérêt du gouvernement n'a pas la même force d'impulsion. L'intérêt privé des agens n'est plus celui des fermiers ; la tiédeur ou la négligence leur font souvent rejeter des idées économiques et des opérations utiles, parce qu'elles augmentent le travail.

Les fermiers n'emploient que les moyens absolument nécessaires : leur gestion est celle d'un propriétaire qui fait fructifier son bien.

Dans les régies, les moyens sont toujours trop multipliés ou insuffisans. La manutention languissante d'un salarié, auquel les résultats sont étrangers et indifférens, n'a ni le zèle nécessaire ni l'activité suffisante ; enfin il y a *un art* et des *inventions* pour prévenir les fraudes, que l'intérêt des fermiers leur suggère, et que les régisseurs ne peuvent imaginer.

Un gouvernement sage et républicain doit éviter les régies : avec elles il ne peut connoître les produits, parce qu'ils sont variés à raison de l'activité ou de l'apathie

des régisseurs, à raison du plus ou du moins d'économie dans les dépenses de la part des agens. Avec la *ferme*, il connoît le produit, sait ce qu'il touche, et calcule sur ces données connues la hauteur des dépenses qu'il doit faire : ses rentrées étant certaines, ses mises-hors sont sûres, à heure et à jour fixes, et ses opérations ne craignent plus d'entraves faute de remise de fonds.

Dans une monarchie, le prince, qui fait les lois à son gré, qui établit arbitrairement les impôts, qui a le pouvoir despotique d'en presser ou d'en retarder les recouvremens, qui a intérêt à ce que la masse énorme des impôts ne soit pas connue, ne peut et ne doit pas avoir des fermiers qui par leurs baux feroient connoître la hausse effrayante des contributions. Mais dans une République, où tous les pouvoirs sont divisés, où les dépenses sont annuellement fixées, et par conséquent basées sur les recettes, comment concevoir qu'un système de régie puisse être préféré au mode de la ferme? Si la somme de la recette varie par le vice de l'administration et l'incertitude forcée des produits et des rentrées, la dépense devient excédente, et occasionne nécessairement un déficit.

Ces vérités sont tellement frappantes, que la commission a été contrainte de leur rendre hommage. Elle a fait deux rapports, et présenté deux projets de résolution. Par le premier (celui du 15 fructidor), elle vous a proposé de mettre en régies simples les postes et messageries. Par le second (celui du 21 nivôse), elle propose une régie intéressée.

J'ai cherché en vain, dans le dernier rapport, les motifs qui ont décidé la commission à adopter la régie intéressée; elle n'en offre aucun; et cependant sa mission étoit qu'elle balançât, qu'elle examinât les différentes propositions qui avoient eu lieu pendant la première discussion, et qu'en rendant compte de son examen, elle mît le Conseil à même de prononcer sur le maintien de la régie ou l'établissement de la ferme.

Comme je ne crois pas sur parole, je vais démontrer par des faits que le service des postes et messageries a été abâtardi toutes les fois qu'il a été mis en *régie simple* ou *intéressée*, et qu'il ne s'est rétabli qu'avec des fermiers. L'expérience, pour ceux qui gouvernent, est le premier maître; c'est une pierre de touche qui, en finances, n'a jamais été infaillible.

En 1775, les messageries étoient en ferme; le ministre Turgot cassa le bail qui avoit encore quatre ans à expirer, et forma une régie. Cette administration coûta plusieurs millions au gouvernement, et n'exista que sept mois. En 1776, elles furent rendues aux anciens fermiers, qui les conservèrent jusqu'en 1778.

A cette époque, Necker établit les messageries en *ferme intéressée*. Les agens s'obligèrent à régir en commun, avec une retenue au-dessus du prix de ferme dans les bénéfices. Cette gestion dura pendant deux années, et les agens se virent contraints de renoncer à leur entreprise.

Le premier juillet 1780, Necker substitua une *régie intéressée :* elle fut onéreuse; les fonds se détériorèrent; l'établissement ne présentoit plus, comme autrefois, des avantages au public, lorsqu'en 1782 le ministre Fleury rétablit la ferme.

L'Assemblée constituante reconnut en 1791 l'avantage de ce système; elle le conserva, et les fermiers donnèrent 600,500 liv. pour la seule partie des messageries. Alors le service se faisoit avec la plus grande activité; les établissemens de voitures étoient multipliés; les routes principales avoient une diligence chaque jour; les routes du second ordre avoient un départ tous les deux jours; enfin il partoit régulièrement de Paris pour les départemens, par chaque semaine, quatre-vingt-dix diligences et quinze fourgons.

En 1793, le système de régie a remplacé la ferme; et c'est l'administration actuelle. Quels en ont été les résul-

faits ? Un service réduit aux deux tiers de ce qu'il étoit en 1793 ; des diligences partant en très-petit nombre chaque décade, et insuffisantes pour les besoins du gouvernement et des particuliers. A quelle époque encore ? Dans un temps où le commerce reprend insensiblement son activité, et où ce moyen de transport est plus que jamais susceptible d'extension.

Au cours de la discussion, on a fait valoir le montant des recettes depuis que les paiemens se font en numéraire ; on vous a même parlé de versemens faits à la trésorerie nationale : mais on auroit dû vous dire que les employés et fournisseurs ne sont pas payés ; que les approvisionnemens sont épuisés ; que les prix de locations ne sont pas payés. Qu'est-ce qu'un produit, lorsqu'on ne balance pas la recette par la dépense ?

Permettez-moi de vous présenter également le tableau de ce que la poste aux lettres a produit toutes les fois qu'elle a été mise en ferme. Au mois d'octobre 1755, le bail des postes fut renouvelé pour six années, et produisit, jusqu'en 1772, la somme de six millions, toutes charges déduites. En 1774, 1775 et 1776, le produit fut de sept millions sept cent mille livres. En 1781, 1782 et 1783, les postes et messageries réunies donnèrent de dix à onze millions.

Depuis 1783 jusqu'en 1786, les postes avoient été mises en régie intéressée ; mais le trésor public ne tiroit pas les bénéfices qu'il devoit attendre de cet établissement. En 1787, la régie intéressée fut convertie dans un bail qui n'est expiré qu'au premier janvier 1792. Indépendamment du produit fixé par le bail, les agens ont versé les trois quarts des bénéfices faits pendant les vingt-sept derniers mois.

Ainsi les faits parlent en faveur de la ferme, contre le système de la régie. Cependant le contre-seing existoit d'une manière plus effrayante dans l'ancien régime qu'aujourd'hui ; il existoit sous le ministère de Calonne, et

les postes produisoient 11,500,000 liv. A cette époque tous les vampires de l'ancien régime en jouissoient d'une manière scandaleuse. Qui ne sait en effet que les couriers de la malle transportoient alors les poissons les plus recherchés des deux mers ? qui peut ignorer que les sangliers et les moutons des Ardennes étoient transportés par la voie de la poste aux lettres ?

Tant que les postes et messageries ont été en ferme, elles réunissoient sûreté, célérité et économie. Toutes les fois qu'elles ont été mises en régie, les relations correspondantes ont été mal entendues et mal servies ; des piétons ont été établis où il falloit des couriers à cheval ; des couriers de malle ont été placés où des couriers à cheval suffisoient. Tout a été désorganisé, non-seulement par le discrédit du papier-monnoie, mais plus encore par le vice inhérent aux régies.

Voulez-vous une preuve bien convaincante de l'effet désastreux du système de la régie ? parcourez les rues et les places de cette commune, vous verrez les murs tapissés d'annonces d'établissemens de voitures et diligences sur les principales routes de la république.

Des particuliers ont formé ces entreprises à des prix bien inférieurs au tarif que vous avez fait pour les postes et messageries, et certes nul ne peut supposer que des individus veuillent transporter à perte les voyageurs et les marchandises. Ces sortes d'établissemens, moins dispendieux par le non gaspillage et la sévère économie, écrasent le service des messageries nationales : bientôt le gouvernement sera forcé de le cesser sur les routes où les établissemens particuliers existent ; il ne pourra soutenir la concurrence qu'en faisant de grands sacrifices pécuniaires, sur-tout se trouvant chargé du service des routes difficiles qui ne présentent aucun appât au spéculateur avide.

Les partisans de la régie craignent que des fermiers ne tiennent forcément dans leurs mains le gouverne-

ment, qu'après avoir fait des bénéfices ils ne les masquent, ne supposent des pertes énormes, et exigent des indemnités : ils citent même des arrêts du conseil qui en ont accordé. Cette crainte est bien pusillanime : pour la feindre, il faut admettre que le gouvernement se livre au premier inconnu et qu'il ne daigne pas même prendre ses sûretés. Mais comment a-t-il été accordé des indemnités? Chaque fois qu'on a voulu admettre le système des régies, il a fallu casser les baux à ferme; alors il étoit de toute justice d'indemniser les fermiers à raison du nombre d'années qui restoient à expirer de leur bail.

Il est vrai que l'hiver rigoureux de 1784, et la cherté des fourrages de 1785 à 1786, donnèrent lieu à une indemnité en faveur des fermiers des messageries : mais à cette époque les entrepreneurs des malles, les maîtres de postes, les voitures de places, obtinrent également des indemnités; enfin, puisque l'on parle ici d'indemnités, j'observe qu'à chaque système de régie les liquidations interminables des comptes ont coûté des sommes énormes, et qu'il n'est pas de régisseurs qui n'aient obtenu des pensions et des gratifications.

Une objection est faite contre le système de la ferme; on vous dit qu'il est impossible de juger du produit de la poste aux lettres, soit à raison de la recette faite long-temps en papier, soit à raison de l'extension du contre-seing; on conclut que n'ayant pas de bases pour la fixation du prix de bail, il faut conserver la régie jusqu'à ce que le produit soit connu.

J'observe d'abord que la réduction du contre-seing ne donnera aucune augmentation dans le produit de la poste aux lettres; les papiers et lettres qui parviennent à la faveur du contre-seing, sont des envois qui n'auroient pas lieu s'il falloit en payer le port. Jamais un banquier ou un négociant n'a confié ses lettres au contre-seing. Mais il n'est pas impossible de trouver des

bases : les postes et messageries, avant la révolution, étoient affermées de 11 à 12 millions. Si nous lisons les écrits pour et contre la question qui nous ont été distribués, nous voyons des offres de huit millions, dont quatre payables d'avance ; le gouvernement peut donc baser le prix du bail.

Veut-on joindre d'autres bases? elles sont faciles à calculer. La régie des postes, pour faire connoître ce que le contre-seing absorbe, a tenu état, pendant plusieurs jours, des envois qui se faisoient avec franchise. Pourquoi des ordres ne seroient-ils pas donnés à ces mêmes régisseurs, pour donner, pendant un mois, l'état du produit de la poste aux lettres ? Cet état ne peut tromper, car il est d'expérience que les postes produisent plus en temps de guerre qu'en temps de paix.

Ce n'est pas en conservant un mode vicieux et destructif des produits qu'on peut les connoître d'une manière exacte. Ce mode portant avec soi le germe destructeur de l'objet administré, précipite l'instant de sa dissolution totale. Adopter la continuation de la régie, n'est-ce pas empirer l'état de détresse où se trouve le service des postes et messageries? comment le réorganiser à moins d'avances considérables ? Alors les concurrens seront rebutés, et leurs offres seront d'autant moins avantageuses. Attendre, c'est porter un coup funeste à l'intérêt public.

Ne craignez pas non plus de ne pouvoir obtenir le prix de bail le plus élevé et les conditions les plus avantageuses. Plusieurs compagnies, assure-t-on, se présentent : leur rivalité donnera nécessairement un résultat qui remplira vos espérances. Et d'un autre côté, sous les rapports de l'économie politique, le projet de mettre les postes et messageries en entreprises doit être accueilli avec empressement. Il importe de ramener l'emploi des capitaux à une industrie utile et morale, de les détourner des canaux infects de l'agiotage. C'est au

gouvernement à faire naître les occasions et à favoriser les efforts. Le système des compagnies, dans l'état de souffrance où sont l'industrie et le commerce, est le seul qui puisse les raviver.

Il est donc du devoir du gouvernement de diriger les gens d'affaires vers des entreprises utiles, de soutenir les tentatives dont les résultats doivent amener le retour de la prospérité publique, de sortir de la dépendance de cette foule d'agens et administrateurs qui font leur propre domaine de la chose publique, enfin de soulager le trésor national du poids des avances nécessaires pour mettre le service des postes et messageries en toute valeur, et de faire tourner à l'utilité publique les efforts et les succès de l'intérêt particulier.

Je finis en répondant à une objection basée sur des motifs de sûreté. « Il est impolitique et dangereux, » vous a-t-on dit, de livrer à des particuliers le service » important des postes et messageries, dont les mal- » veillans pourroient aisément se faire un moyen de » troubler la tranquillité publique, d'embarrasser le gou- » vernement, et d'attenter à la constitution. »

Qui parle ainsi ne connoît pas les rouages qui donnent le mouvement à cette partie du service public; mais si ces dangers sont à craindre, n'est-ce pas de la part d'une régie qui n'est surveillée par personne, et à la disposition de qui sont tous les employés et agens subalternes? Quelle garantie à cet égard offrent des régisseurs? Leur seule responsabilité. Mais des entrepreneurs n'engagent-ils pas aussi leur responsabilité? N'offrent-ils pas une autre garantie dans leur fortune? Ne sait-on pas que très-souvent les hommes craignent plus de compromettre leur fortune que leur moralité?

Des régisseurs nationaux ont-ils donc, par leur titre, le patriotisme par exclusion? sont-ils moins dans le cas de dévier de la ligne de leurs devoirs que des entrepreneurs dont l'intérêt personnel est étroitement lié au

succès de l'entreprise? Ecartons de semblables moyens qui ne peuvent accréditer le système de la régie.

Quelle que soit votre décision sur cette importante question, souvenez-vous, que dans le cas de la régie comme dans celui de la ferme, la surveillance la plus stricte doit être exercée. Le ministre des finances ne peut la suivre par lui-même, et cette surveillance ne peut être abandonnée à un commis déja livré à d'autres opérations. C'est là que le gouvernement doit avoir un agent sûr et invariable, qui veille sans cesse, sur-tout lorsque les factions se succèdent rapidement les unes aux autres.

Que l'expérience soit pour nous une leçon d'économie financière; que les essais faits sous Turgot et Necker nous suffisent pour être convaincus du désavantage de la régie.

Je persiste donc dans les projets de résolution que je vous ai présentés au mois de fructidor dernier: ils tendent 1°. à donner à ferme les postes et messageries tant par terre que par eau; 2°. à autoriser le Directoire à traiter de la poste aux lettres aux conditions les plus avantageuses; 3°. à faire surveiller l'une et l'autre partie, ainsi que la poste aux chevaux, par un commissaire du Directoire exécutif, chargé de l'exécution des lois et réglemens.

Je demande en outre, par motion d'ordre, qu'il soit nommé dans votre sein une commission pour réviser les lois rendues sur le fait des postes et messageries.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Ventôse, an 5.